

PROBLEMA ABROGĂRII ACTELOR NORMATIVE. ASPECTE DE PRACTICĂ

*Avocat. Drd. MARIUS VĂCĂRELU
S.N.S.P.A. București*

Our text speaks about a very important problem of legislators : moment when they must change dispositions , because their purposes are not fulfilled now by actual regulations – in fact , our text has a main direction that moment when politicians believe is necessary to abrogate few disposition who are not correct for fulfil their political directions .

But those abrogation create a lot of problems , because not all the time those moments are choosed not always , and public administration is confused : not all the times people who work inn this sector had enough legal knowledge – for a good part of them every legal act with many modifications and re-numeration create problems / our text try to offer few simple steps to solve this problem .

In this direction our text try to introduce tradition represented by practice of former abrogate regulations as a legal issue – as live example we choose situations provoked by abrogation of law no. 219 from 1999 and replacing with Governmental Emergency Ordinance no. 34 from 2006 .

În timpul desfășurării activității sociale cotidiene , cetățenii sînt călăuziți de normele dreptului, întreaga lor conduită fiind jalonată (deoarece uneori în disprețul legii cetățenii nu se mai conduc după aceste norme) de către aceste dispoziții edictate de titularii puterii de a administra .

Schimbările pe care le presupune viața de zi cu zi se traduc în planul dreptului prin trei modalități de receptare a acestora :

1) prima este reprezentată de contextul în care anumite activități economice apar și se dezvoltă spectaculos însă legiutorul nu are norme juridice suficiente pentru reglementarea noii activități . De aceea reglementarea situațiilor juridice – și mai ales judecata spețelor provocate de această nouă situație economică se va face pe baza principiilor genrale ale dreptului , completate cu principii specifice ale ramurii de drept privat unde se poate încadra activitatea respectivă .

Spre exemplificare o să învederăm doar un mic aspect din un noian de situații , atît în România, cât și în dreptul altor țări . În Constituția României adoptată în 1991 se prevedea în art. 135, alin. 4, teza a doua că fac obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică „căile de comunicație” .

Ubi lex non distinguit , nec nos distinguere debemus: nefăcîndu-se diferență între comunicațiile de informații sau de obiecte, rezulta că sub imperiul normelor constituționale edictate în 1991 atît transmiterea de colete, scrisori și alte obiecte de acest tip nu se putea face decît prin mijloace aflate în proprietatea publică. La fel se putea considera și în cazul transmiterii de date pe cale electronică sau a undelor radio sau de alt tip .

Cu toate acestea au apărut rapid companii private poștale, inclusiv statul român apelînd la ele (încă din 1996 o companie privată a adus din străinătate voturile diasporei) , apoi companii de transfer de documente în formă electronică și în final firme de telefonie mobilă. Toate acestea au făcut ca normele constituționale să cadă în desuetudine , iar la reglementarea situațiilor ce au derivat de aici să nu mai fie luate deloc în considerare .

Astfel , în momentul modificării legii fundamentale în 2003 s-a renunțat în cel mai firesc mod la această dispoziție , conținutul art. 136 , alin. 3 (corespondent vechiului art. 135) nemaireținînd această sferă de cuprindere pentru dreptul de proprietate publică .

2) a doua modalitate este reglementată de modificarea normelor juridice în vigoare , corectînd astfel discrepanțele ce survin între realitatea socială și poziția legiutorului .

3) ultima posibilitate de acțiune a titularilor puterii de a administra este reprezentată de abrogarea normelor juridice . Este , în fond , o operațiune politico – juridică prin care în mod explicit sau mediat anumite dispoziții își pierd din forța lor , urmînd a mia fi luate în considerare doar dacă mai există spețe ce au ca sursă a litigiului vreuna din normele aprobate . Deoarece și pentru introducerea unor acțiuni în justiție sînt prescrise termene , nerespectarea lor sancționîndu-se prin stingerea dreptului material la acțiune (această instituție purtînd numele de prescripție) , rezultă că și posibilitatea invocării ulterioare a normelor abrogate este limitată de durata diferitelor termene de prescripție .

Abrogarea unei norme juridice reprezintă în fond cea mai dificilă operațiune juridică , deoarece este necesară acea viziune de ansamblu ce va scoate din vigoare diferite reglemntări, urmînd

ca în eventualitatea unei nejudicioase abrogări să fie lăsate o întreaga sferă de relații sociale nereglementate , de aici putând rezulta numeroase complicații .

Toate aceste operațiuni juridice (edictări de norme juridice , modificări , abrogări) urmează a fi realizate în conformitate cu dispozițiile unei științe a dreptului numită legistică formală sau tehnică legislativă .

Poziția juridică a acestei ramuri a dreptului este mai puțin clar precizată prin normele dreptului, cu toate acestea o primă idee care se desprinde din caracterele sale denotă apartenența sa la dreptul public .

Confuzii apar în primul rând din reglementarea constituțională prevăzută de art. 73 , alin. 3 . Acesta reglementează în ce domenii putem reăsi norme juridice organice , numai că nu se poate regăsi în acea enumerare și elaborarea actelor normative .

Chiar dacă nu regăsim dispoziții corespunzătoare ale legiuitorului constituant , în textul Legii nr. 24 din 2000 modificată și republicată apar unele dispoziții surprinzătoare , ce îi precizează forța juridică , și în același timp ne permite o situație mai concretă a legisticii formale în sfera ramurilor dreptului .

Dispozițiile art. 1 , alin. 2 precizează că în România legile – prin interpretare normele juridice se inițiază , se elaborează , se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept . Cu alte cuvinte , legea fundamentală poate fi modificată , dar dacă nu se va aduce în mod expres vreo schimbare normelor de tehnică legislativă , ele vor subzista în continuare , reprezentând împreună cu principiile dreptului și ale ordinii de drept baza stabilă a sistemului juridic național .

Pentru a clarifica , în art. 2 al sus menționatei legi se mai arată și care este obiectul strict de reglementare al acesteia :

(1) Tehnica legislativă asigură sistematizarea , unificarea și coordonarea legislației , precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

(2) Normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ , structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia , procedeele tehnice privind modificarea , completarea , abrogarea , publicarea și republicarea actelor normative , precum și limbajul și stilul actului normativ.

Mai mult , dispozițiile art. 3 , alin. 1 din prezenta lege învederează că normele de tehnică legislativă sînt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților , senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă , la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului , precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții .

De aici rezultă că inclusiv modificarea legii fundamentale , chiar dacă urmează o procedură politică de un anumit tip , va urma și o procedură de tehnică legislativă care va fi identică cu cea precizată în normele legii nr 24 din 2000 modificată și republicată .

Concluzionînd , normele de tehnică legislativă sînt norme de drept public , imediat inferioare ca forță juridică legii fundamentale , deoarece ele reglementează procedura de emitere și redactare a tuturor normelor juridice . Pentru a întări aceste afirmații , argumentăm prin dispozițiile art. 70 și 71 din Legea nr. 24 din 2000 modificată și republicată :

Art. 70 :

(1) Pentru ratificarea tratatelor internaționale încheiate de România se întocmesc , potrivit Constituției României și legii în materie , proiecte de legi .

(2) În cazul acordurilor , convențiilor și al altor înțelegeri internaționale , pentru care competența de aprobare revine , potrivit legii , Guvernului , se vor elabora proiecte de hotărâri.

(3) Proiectul de lege sau de hotărîre se supune spre adoptare , însoțit de textul actului internațional în limba originală și în traducere oficială sau autorizată.

(4) Textele actelor cu caracter internațional ce se supun ratificării sau aprobării se vor ștampila pe fiecare pagină , iar pe ultima pagină se va atesta , prin semnătura persoanei autorizate și prin aplicarea ștampilei, conformitatea documentului cu originalul.

Art. 71 :

Normele de tehnică legislativă sînt aplicabile în mod corespunzător și proiectelor de acte normative prin care se ratifică sau se aprobă tratate sau alte înțelegeri internaționale.

Nota noastră se referă la abrogare ca procedeu de lipsire de efecte a diferite norme juridice și la problemele care apar în practică din cauza nerespectării normelor și principiilor care guvernează această instituție juridică .

Legea nr. 24 din 2000 modificată și republicată prevede în art 62 și 63 următoarele :

ART. 62

Abrogarea

(1) Prevederile cuprinse într-un act normativ , contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior , trebuie abrogate . Abrogarea poate fi totală sau parțială .

(2) În cazul unor abrogări parțiale intervenite succesiv , ultima abrogare se va referi la întregul act normativ , nu numai la textele rămase în vigoare .

(3) Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv . Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial . Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament .

(4) Dacă o normă de nivel inferior , cu același obiect , nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior , această obligație îi revine autorității care a emis prima actul .

(5) Abrogările parțiale sînt asimilate modificărilor de acte normative , actul normativ abrogat parțial rămînînd în vigoare prin dispozițiile sale neabrogate .

ART. 63

Condițiile de formă și de fond ale abrogării

(1) Abrogarea poate fi dispusă , de regulă , printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă , dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare , conexe cu ultima reglementare .

(2) În cadrul operațiunilor de sistematizare și unificare a legislației se pot elabora și adopta acte normative de abrogare distincte , avînd ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative .

(3) În vederea abrogării , dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres , începînd cu legile și apoi cu celelalte acte normative , prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora .

De aici cîteva direcții de acțiune :

În primul rînd este de semnalat faptul că de cele mai multe ori abrogarea se confundă cu o modificare a unui act normativ anterior , pentru că în mare măsură sînt abrogate în mod expres norme juridice aparținînd unor acte normative , dar nu și aceste acte în sine .

Art 62 , alin. 1 impune abrogarea dispozițiilor dintr-un act mai vechi contrare unui act nou , cu condiția ca norma juridică cea mai actuală să fie de aceeași forță juridică sau de o forță juridică superioară . În acest sens , abrogarea trebuie făcută de organul care a emis primul actul normativ sus amintit .

Cu toate acestea există multe cazuri în care fie nu are loc abrogarea , fie aceasta se face foarte tîrziu , urmînd a se crea panică sau dubii în legătură cu soarta vechilor dispoziții . Acestea sînt abrogate implicit , deoarece între cele două reglementări există contrariedade , iar aici se vor aplica principiile generale ale procedurii administrative , conform căreia dispozițiile ulterioare vor produce efecte .

Nu poate fi vorba de o modificare a actului normativ prin această contrariedade de reglementare , deoarece conform Legii nr. 24 din 2000 modificată și republicată această operațiune juridică se desfășoară în acest mod – art. 57 , alin. 1 și 2 .

(1) Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare .

(2) Pentru exprimarea normativă a intenției de modificare a unui act normativ se nominalizează expres textul vizat , cu toate elementele de identificare necesare , iar dispoziția propriu-zisă se formulează utilizîndu-se sintagma "se modifică și va avea următorul cuprins:" , urmată de redarea noului text .

Cele mai mari probleme apar însă în momentul în care o lege (lege fiind cuvîntul generic prin care aici se va desemna un act normativ) abrogă dispoziții dintr-o altă lege , de același tip , urmînd ca apoi printr-o lege ulterioară să se facă referire în continuare la dispoziții deja abrogate . Ipoteza înseamnă că prin actul emis al doilea ca ordine temporală să fie abrogate niște norme juridice din actul

prim , dar actul trei va face în continuare referire la normele actului inițial ce au fost abrogate de normele din actul secund¹ .

De asemeni , în ipoteza în care un act normativ abrogă un act normativ ce abrogase în primă instanță dispoziții dintr-un prim act (ipoteza desemnând situația în care actul doi abrogă dispozițiile actului prim , iar actul trei îl abrogă pe actul doi) , realizarea de către actul doi a abrogării este definitivă .

Doar în ipoteza în care o ordonanță a Guvernului prin care se abrogă o normă juridică a ajuns în situația de a fi respinsă de Parlament se consideră că abrogarea dispusă de legiuitorul executiv nu mai produce efecte .

O precizare în materia deciziilor de neconstituționalitate a legilor . Acestea (legile) sînt supuse controlului a posteriori (pentru a putea face obiectul notei noastre) judecătorului constituțional . Eventuala aprobare a excepției de neconstituționalitate referitoare la norma care a abrogat expres o altă normă juridică anterioară considerăm că produce aceleași efecte precum cele din cazul ordonanței guvernamentale respinse de Parlament .

În speță , considerăm că dacă un prim act a fost abrogat de un al doilea , act ulterior , iar acest al doilea act a fost atacat la Curtea Constituțională , această instanță admițînd sesizarea , urmează a considera că dispozițiile actului normativ prim nu au fost abrogate .

Ne întemeiem această opinie pe faptul că neconstituționalitatea nu există din momentul în care judecătorul constituțional a admis excepția sau din momentul în care persoana vătămată a introdus acțiune în fața unei instanțe judecătorești ordinare (urmînd ca mai apoi să sesizeze neconstituționalitatea) , ci tocmai din momentul adoptării actului normativ respectiv .

Această afirmație are acoperire inclusiv în situația în care este vorba de o normă penală : chiar dacă în art.15 , alin. 2 se precizează că legea dispune pentru viitor cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile , condiția sine qua non a acestei legi este conformitatea cu normele constituționale .

O lege abrogată poate să rămînă în continuare ca referință (chiar dacă abrogarea s-a făcut fără a exista vreo contrarietate cu norma nouă) doar sub formă de obicei sau practică , care , chiar dacă nu constituie izvor de drept , se poate dovedi în anumite momente utilă prin rutinele deja stabilite . Acestea reușesc de în general să aibă acoperite toate ipotezele prescise de o lege , iar o abrogare expresă , neurmată de înlocuirea normei¹ poate justifica foarte bine recurgerea la ceea ce era deja stabilit .

În acest sens putem regăsi și dispoziții în Codul Civil care proclamă posibilitatea recurgerii la obiceiuri : de aceea putem considera , chiar în dreptul public că practici întîlnite pentru multă vreme pot reprezenta obiceiuri care pot fi admise în practica administrativă – nu trebuie să uităm că principiile dreptului se regăsesc în mare majoritate în legislația română în Codul Civil .

Problema abrogării actelor administrative este mai vastă , necesită o dezbateră specială însă în dreptul financiar , iar o alta mult mai dedicată în ceea ce privește interesul public în momentul abrogării unui astfel de act (a se vedea anumite acte de amnistie fiscală realizată prin diferite abrogări de acte normative) .

¹ Astfel de situații s-au întîlnit în materie fiscală , precum și la palierul local al administrației .

¹ A se vedea situația Legii nr. 219 din 1998 privind concesiunile .